



Registros Administrativos como Fonte de Dados Estatísticos

FREDERICO POLEY MARTINS FERREIRA¹

PALAVRAS-CHAVE

Registros administrativos, Gerenciamento, Informação, Estatística

RESUMO

Ainda muito pouco estudados no Brasil, os registros administrativos são uma rica fonte de dados que poderiam ser mais úteis tanto para os tomadores de decisão quanto para os mais diversos tipos de pesquisas acadêmicas. Atualmente, observa-se que a utilização de registros como informação estatística ainda é muito incipiente. Os registros públicos brasileiros mais comumente utilizados como estatísticas são aqueles em que a comunidade acadêmica mais freqüentemente lança mão para suas pesquisas, como por exemplo, no caso das áreas de saúde e mercado de trabalho. Nesses casos, muitas vezes os próprios pesquisadores interferem na formulação das questões e na forma como os registros são obtidos. Basicamente, o objetivo desse trabalho é avaliar de forma exploratória as potencialidades e as maiores dificuldades em se trabalhar com registros administrativos comumente produzidos nas instituições públicas brasileiras. Para isso, inicialmente, procura-se definir claramente que tipo de informação pode ser considerado como registro administrativo e, concomitantemente, analisar e discutir a adequação de alguns conceitos estatísticos na criação e manipulação dessas informações. Nesse sentido, a utilização dos registros administrativos para outros fins que não para os quais, inicialmente, foram gerados, remete a uma série de cuidados, principalmente, relacionados à qualidade dos dados produzidos. Nesse contexto, é fundamental identificar como os registros são criados e gerenciados dentro das organizações, além da aplicação de conceitos como precisão, validade e confiabilidade. Aspectos que, em grande medida, poderiam ser mais bem observados no ciclo de vida das informações, tanto pelos administradores quanto pelos gestores de informações em instituições públicas e privadas.

1. INTRODUÇÃO

As diferentes organizações, normalmente, produzem um volume enorme de informações, dados e registros voltados para a tomada de decisões e em última análise para o próprio agir administrativo. Transformar esses registros em fonte de dados para fins, diversos dos quais justificaram sua criação, é um grande desafio.

Nesse aspecto a utilização dos chamados “registros administrativos” como fonte de dados para pesquisas científicas necessita passar por avaliações rigorosas de obtenção e crítica. Esses processos são decisivos e estão diretamente relacionados à forma como as organizações gerenciam e sistematizam suas informações.

¹ E-mail: frederico.poley@fjp.mg.gov.br

Na maior parte dos casos, a utilização de registros pode ser altamente compensadora, seja pelo fato de abordar aspectos, normalmente não disponíveis nas pesquisas oficiais, seja pela economia de custos com pesquisas, seja pela melhor utilização da informação produzida pelas organizações e pela possibilidade da existência de dados em períodos contínuos de tempo (análises do tipo “coorte”).

De uma maneira geral, agrega-se positivamente a essas vantagens o fato de que a própria área de Sistemas de Informações vem passando por um rápido processo de evolução no Brasil. Tanto no que se refere ao rigor na aplicação dos métodos científicos, como no desenvolvimento acadêmico, per si. De acordo com [Oliv06]:

“Especificamente, na área de Sistemas de Informação a preocupação com o rigor metodológico das pesquisas é evidente desde meados dos anos 80 com a publicação de artigos, os quais apresentavam os métodos científicos mais utilizados no desenvolvimento de pesquisas e conceitos básicos sobre os métodos qualitativos e quantitativos, classificação, e posição epistemológica, com exemplos baseados em resultados de artigos publicados considerados excelentes ou não na aplicação do método, com a intenção de aumentar a confiabilidade e validade dos resultados.”

Uma das consequências desse processo é o fortalecimento da tendência de que os registros administrativos sejam mais bem desenvolvidos e aproveitados dentro das organizações. Em governos de vários países, cuja administração da informação está mais desenvolvida, os registros administrativos são utilizados de várias maneiras, como, por exemplo, para a formulação de políticas públicas e também para os mais diversos tipos de trabalhos científicos. Países como a Holanda, Canadá e Estados Unidos avaliam a partir de registros administrativos inclusive a qualidade de seus censos populacionais. [Long01]; [Butz82]

Mesmo no Brasil, num período relativamente recente, muitos registros administrativos vêm sendo utilizados para subsidiar diferentes pesquisas. São os casos dos registros de nascimento, morte, casamento e também alguns registros relativos ao Ministério do Trabalho como os da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e o do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), utilizados extensivamente para o acompanhamento do mercado de trabalho e pesquisas do tipo emprego-desemprego.

O setor público é pródigo na produção de registros administrativos. Boa parte de suas ações como, por exemplo, cobrança de impostos, repasse de recursos, desenvolvimento de programas sociais, políticas na área de saúde, políticas de trabalho e emprego e políticas de pessoal estão baseadas em cadastros que são alimentados a partir de registros administrativos.

Concomitantemente, tem-se observado a profusão de usos de cadastros de companhias prestadoras de serviços como: de água, energia elétrica, telefone, cadastros de impostos como os do ICMS (Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Esses dados têm sido utilizados para os mais diferentes fins como: nas decisões administrativas, análises econômicas, sociais, formulação de políticas públicas... Esses bancos de dados normalmente são criados e gerenciados a partir de registros administrativos.

O objetivo desse trabalho é avaliar de forma exploratória e geral as potencialidades e as maiores dificuldades em se trabalhar com registros administrativos comumente produzidos nas instituições públicas brasileiras, numa perspectiva de transformá-los em informação



Registros Administrativos como Fonte de Dados Estatísticos

FREDERICO POLEY MARTINS FERREIRA¹

PALAVRAS-CHAVE

Registros administrativos, Gerenciamento, Informação, Estatística

RESUMO

Ainda muito pouco estudados no Brasil, os registros administrativos são uma rica fonte de dados que poderiam ser mais úteis tanto para os tomadores de decisão quanto para os mais diversos tipos de pesquisas acadêmicas. Atualmente, observa-se que a utilização de registros como informação estatística ainda é muito incipiente. Os registros públicos brasileiros mais comumente utilizados como estatísticas são aqueles em que a comunidade acadêmica mais freqüentemente lança mão para suas pesquisas, como por exemplo, no caso das áreas de saúde e mercado de trabalho. Nesses casos, muitas vezes os próprios pesquisadores interferem na formulação das questões e na forma como os registros são obtidos. Basicamente, o objetivo desse trabalho é avaliar de forma exploratória as potencialidades e as maiores dificuldades em se trabalhar com registros administrativos comumente produzidos nas instituições públicas brasileiras. Para isso, inicialmente, procura-se definir claramente que tipo de informação pode ser considerado como registro administrativo e, concomitantemente, analisar e discutir a adequação de alguns conceitos estatísticos na criação e manipulação dessas informações. Nesse sentido, a utilização dos registros administrativos para outros fins que não para os quais, inicialmente, foram gerados, remete a uma série de cuidados, principalmente, relacionados à qualidade dos dados produzidos. Nesse contexto, é fundamental identificar como os registros são criados e gerenciados dentro das organizações, além da aplicação de conceitos como precisão, validade e confiabilidade. Aspectos que, em grande medida, poderiam ser mais bem observados no ciclo de vida das informações, tanto pelos administradores quanto pelos gestores de informações em instituições públicas e privadas.

1. INTRODUÇÃO

As diferentes organizações, normalmente, produzem um volume enorme de informações, dados e registros voltados para a tomada de decisões e em última análise para o próprio agir administrativo. Transformar esses registros em fonte de dados para fins, diversos dos quais justificaram sua criação, é um grande desafio.

Nesse aspecto a utilização dos chamados “registros administrativos” como fonte de dados para pesquisas científicas necessita passar por avaliações rigorosas de obtenção e crítica. Esses processos são decisivos e estão diretamente relacionados à forma como as organizações gerenciam e sistematizam suas informações.

¹ E-mail: frederico.poley@fjp.mg.gov.br

É importante observar que os registros administrativos não são encontrados apenas nas organizações governamentais, praticamente todas as entidades públicas ou privadas criam e gerenciam registros administrativos. No entanto, é característico dos órgãos públicos atuar em atividades como coleta de tributos, fiscalização, repasse de recursos e formulação das mais diversas políticas públicas a partir de cadastros subsidiados pelos registros administrativos.

Por sua vez [Zach03], observando especificamente as organizações públicas, define como sendo registro administrativo:

“...todo registro resultante de necessidades fiscais tributárias ou outras, criado com a finalidade de viabilizar a administração ou operacionalização de programas de governo ou, ainda para fiscalizar e controlar o cumprimento de obrigações legais por parte de determinados segmentos da sociedade.”

Muitos problemas podem ocorrer na identificação e classificação dos registros administrativos. Essas dificuldades se tornam ainda mais robustas, especificamente, em organizações que apresentam, em maior ou menor grau, determinadas características, quais sejam:

- Ambientes gerenciais muito fragmentados;

Muitas vezes, em ambientes gerenciais muito fragmentados os processos comunicativos tendem a apresentar essa mesma característica. Gerando informações e dados fragmentados, muitas vezes, de pouca utilidade para as decisões administrativas.

- Ambientes onde ocorre o fenômeno do crescimento diverso e raramente controlado dos produtos documentários;

Nem sempre a criação da informação significa que ela será utilizada. Esse aspecto pode levar a duas consequências: A primeira é que, de fato, as informações não são úteis. A segunda é que as informações “poderiam” ser úteis, inclusive em aspectos que não os que necessariamente as deram origem ou que justificam seu fim.

Assim, de acordo com [Card06]:

“O aumento significativo de uma grande massa de informação que se torna a cada dia disponível às pessoas por diferentes meios tecnológicos não significa o aumento de informações úteis e portadoras de sensações. Ao contrário, a multiplicação de sinais leva a uma perda de sensação. Aqui se identifica um paradoxo já que a quantidade de informação (dados e sinais) é percebida como um ruído.”

- Organizações que possuem dificuldades em identificar um registro de acordo com sua natureza funcional

Muitas vezes vários registros administrativos são criados sem a clareza de seus reais objetivos dentro das próprias organizações. De qualquer maneira, na gerência das informações eficiência e efetividade são fundamentais. Existe a necessidade da definição acurada de quais informações serão obtidas, como, se serão armazenadas ou não e por que. Nesse processo é interessante observar que, aproximadamente 80% dos custos na gerência da informação, ocorrem na fase de “criação” dos registros. [Bill03]



A criação, o uso e o armazenamento de registros administrativos requerem métodos e, muitas vezes, ferramentas computacionais específicas. De uma maneira geral, o melhor uso dos registros administrativos implica em um bom gerenciamento de informações dentro das organizações. Nesse aspecto também está implícita a necessidade de se manter a qualidade da produção e da manutenção dos registros.

3. TRANSFORMANDO REGISTROS EM ESTATÍSTICAS

Para se transformar os registros em fonte de dados para pesquisas deve-se levar em conta que, em última análise, o objetivo é “medir conceitos” para auxiliar o entendimento dos fenômenos sociais. Nesse sentido, é necessário ter o perfeito conhecimento e controle da forma como o registro administrativo foi criado, construído e utilizado. Esse cuidado é importante para que os registros administrativos sejam criados e manipulados de forma científica.

Nesse processo, o desafio é exatamente transformar os registros administrativos em estatísticas ou dados científicos.

De acordo com [Cart83]:

“A principal diferença entre os registros administrativos e os dados estatísticos está no grau em que os estatísticos controlam a formulação e a coleta dos dados. Dados estatísticos e seus procedimentos de coleta são obtidos, documentados e controlados para se obter um resultado estatístico desejado. Quando os registros administrativos são usados, os estatísticos têm que procurar aquilo que se deseja nos registros para a pesquisa que se está realizando, determinar sua disponibilidade, localizar suas fontes, documentações e os métodos utilizados na coleta desses registros.”

Normalmente, no Brasil existem poucos exemplos de sistemas de registros administrativos que foram elaborados também com objetivos estatísticos. Em muitos casos, em função de pressões da própria comunidade acadêmica e, muitas vezes, dos próprios usuários das políticas públicas tem ocorrido uma série de melhorias no gerenciamento de alguns registros que também possuem fins estatísticos. São exemplos, os registros do Ministério da Saúde, que alimentam o DATASUS, registros do Ministério do Desenvolvimento Social, especialmente cadastros de programas como o Programa “Bolsa Família” e o Programa de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e mesmo os cadastros de aposentados e pensionistas do Ministério da Previdência Social. Em todos esses casos tem-se observado uma melhoria contínua da qualidade das informações.

Deve-se notar que, modernamente, o que se conhece como Ciências Estatísticas, ou simplesmente Estatística, é um conjunto de técnicas e métodos de pesquisa que entre outros tópicos envolve o planejamento do experimento a ser realizado, a coleta qualificada dos dados, a inferência, o processamento, a análise e a forma como serão disseminadas as informações. Normalmente, os procedimentos para construção e obtenção de dados estatísticos são desenhados, documentados e controlados para se alcançar determinados resultados desejados.

Dessa maneira deve-se conhecer e tentar superar os diferentes erros e distorções dos registros administrativos de maneira a transformá-los em estatísticas.

Registros →→→→→Estatísticas
(erros)

Nesse sentido [Zac03], observa que para o uso dos registros administrativos.

“... para fins estatísticos requer que sejam avaliados, com cuidado, sua base conceitual, classificatória e de referência temporal. Do ponto de vista do órgão responsável pelo registro administrativo, a disponibilidade para outros usos requer que seja observada a integridade do declarante”.

A análise de erros na obtenção de dados, comumente utilizados na estatística, pode e deve ser aplicada na transformação dos registros em estatísticas.

Assim, serão analisados alguns “problemas”, relativamente freqüentes, na transformação dos registros em estatísticas. Muitas destas questões poderiam ser levadas em conta pelos responsáveis pelo gerenciamento dos registros, logicamente pensando na sua utilização para outros fins.

3.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS

É importante observar que os dados e registros encontram-se no âmbito das criações humanas. Nesse sentido, as informações não existem por si mesmas, em última análise, os dados não são coletados, mas sim criados. Um dos aspectos mais relevantes nesse contexto é, exatamente, a necessidade de definição prévia dos “conceitos” que serão utilizados e sua real necessidade de mensuração. Até que ponto as medições que estão sendo realizadas servem para compreender determinados fenômenos sociais? Essa questão é fundamental, tanto para o caso dos registros administrativos propriamente ditos e, especialmente, se o objetivo é utilizar os registros como estatísticas.

Ao lançarmos mão de determinados registros como fonte de dados, os conceitos das variáveis utilizadas a partir dos registros administrativos devem ser os mais próximos possíveis dessas mesmas variáveis descritas nas pesquisas. Como observado, a própria criação e obtenção do registro ou do dado depende do conceito ou dos fins que lhe atribuímos.

Principalmente, no caso dos registros administrativos, muitas vezes em nome do tempo, da economia de recursos, da confiabilidade, das definições operacionais e em alguns casos da própria legislação perde-se a riqueza dos detalhes de muitas informações que poderiam ser úteis tanto para fins administrativos como para fins estatísticos.

Um outro aspecto que deve ser levado em consideração ao se produzir os mais diversos dados é a necessidade de se atentar para as possíveis combinações de respostas e informações.

A possibilidade de combinação de dados é um poderoso instrumento para a caracterização, determinação de causas, efeitos e correlações que permitem extrair mais conhecimento a respeito de determinados aspectos da realidade.

Assim, ao se produzirem formulários, questionários ou qualquer outro instrumento de obtenção de informações é importante entender como as diferentes informações ou quesitos podem ser combinados entre si para produzirem determinados conhecimentos.

Muitas vezes, são incluídas perguntas, que no contexto no qual estão inseridos passam a ser informações isoladas, provavelmente sem utilidade. Gerando maiores custos, como, por exemplo, o do tempo de preenchimento e o do arquivamento desses dados.

Paralelamente, ao lidarmos com a criação de um banco de dados e, por isso mesmo com a realização de medições, um aspecto fundamental é a criação de medidas e hierarquias. Nesse sentido, deve-se levar em conta a finalidade dos dados e como eles deverão ser dis-



postos e interpretados pelos usuários, aqui, duas questões devem ser levadas em conta: A primeira se refere à qualidade das medições propriamente dita. Qual a “precisão” necessária?

Freqüentemente é possível fazer medições com graus variáveis de precisão. Por exemplo, ao inquirirmos sobre as pessoas casadas, pode-se perguntar onde a certidão de casamento foi registrada, data, número da certidão, etc... Ou então perguntarmos, apenas, se a pessoa é casada ou não.

A segunda questão refere-se à própria necessidade da criação e desenvolvimento dos “metadados” e da forma como as informações serão disponibilizadas. Definições, notas e fontes são indispensáveis, tanto para contextualização dos dados estatísticos como para os registros administrativos, seja no momento da criação ou na da recuperação da informação a partir de um banco de dados já existente. De acordo com [Roch06]: “É imprescindível construir redes de equivalências e de associações entre os termos com vistas a adequar a linguagem de organização às solicitações dos usuários, bem como dirimir suas dúvidas”.

É interessante observar que, mesmo entre os registros administrativos, poderemos encontrar especificidades e definições que precisam ser mais bem divulgadas. Muitos problemas podem surgir de acordo com a forma como a informação é disponibilizada e armazenada e a maneira como os usuários são levados a interpretá-la. Nesse sentido, de acordo com as autoras [Bilo03]:

“Sem sistemas de registros, planos de classificação e preenchimento do contexto administrativo original não se pode facilmente preservar e compreender o contexto tradicional, e dessa forma também é impossível garantir isso no médio prazo (e muitas vezes para o presente) mesmo com a utilização de sistemas de gerenciamento eletrônicos.”

Estes aspectos podem e devem ser considerados tanto para o caso dos registros administrativos como para o caso das estatísticas. Assim, ainda de acordo com [Roch06]:

“É fundamental construir um conjunto de metadados: Definições, notas e fontes são indispensáveis, tanto para contextualização dos dados estatísticos, seja no momento da criação ou na da recuperação da informação, quanto para assegurar a própria estrutura da organização dos dados.”

Na criação de registros administrativos também se deve atentar para os conceitos de fluxo e de periodicidade das informações. Uma das grandes vantagens na utilização de determinados registros administrativos é exatamente a possibilidade de se fazer análise longitudinais (análise do tipo coorte), ou seja, de monitorar o comportamento de determinados fenômenos no tempo. Por exemplo, tem-se a evolução da situação funcional dos empregados dentro de uma dada organização, desde sua admissão, até sua aposentadoria.

No entanto, para que essas informações possam ser utilizadas é necessário todo um processo de gerenciamento da qualidade dessas informações, inclusive no tempo. Aqui cabe registrar a necessidade de avaliação do chamado “ciclo de vida das informações” (normalmente, os registros são criados, são usados e mantidos e finalmente são armazenados e dispostos para futuras consultas).

Nesse sentido, [Mali06] observa que: “O termo “ciclo de vida da informação” representa os estágios através dos quais a informação passa, tipicamente caracterizados como criação ou coleção, processamento, arquivamento, disseminação e distribuição e uso da informação” [OMB85].

Por sua vez, um dos problemas mais freqüentes na transformação de registros em estatísticas, diz respeito à elaboração de formulários, fichas cadastrais e outros documentos usados na coleta dos dados, que dão origem ao registro administrativo. Nesses casos, observam-se desconformidades desde o “layout” dos formulários, como, por exemplo, a melhor disposição das questões, falta de instruções claras e comentários apropriados, tamanho da letra, espaço para preenchimento, etc... até a forma como as perguntas são elaboradas e aplicadas. É importante lembrar que, especialmente, nas questões abertas, é necessário indicar o tamanho esperado das questões e a necessidade, posterior de codificar estas questões.

A não observância desses aspectos acaba por gerar uma série de “tendenciosidades” nas respostas ou mesmo a não obtenção da informação. De uma maneira geral, na elaboração e preenchimento de formulários é necessário o estabelecimento de uma boa comunicação tanto verbal como escrita. São necessárias instruções claras e comentários apropriados, além de clareza nas marcações e no desenvolvimento do questionário.

Nesse contexto, um aspecto básico é o treinamento das pessoas que elaboram e aplicam os formulários. É importante que essas pessoas tenham a correta dimensão da importância dos dados que estão obtendo e manipulando. Isso também inclui o conhecimento do “ciclo de vida” e dos objetivos finais dos registros administrativos que estão ajudando a criar.

Infelizmente, o que comumente se tem observado, especialmente nas organizações públicas no Brasil, é que a tarefa de obtenção e orientação no preenchimento de documentos e formulários tem sido delegada a funcionários pouco qualificados ou a estagiários que pouco conhecimento tem da organização. Isso tende a produzir registros administrativos de baixa qualidade, gerando elevadas “deseconomias” tanto para a organização propriamente dita, como para seus usuários e/ou clientes externos.

Dois outros aspectos, extensivamente utilizados na avaliação dos instrumentos estatísticos, especialmente na qualidade de suas medições e que podem ou deveriam ser usados nos registros administrativos, são os relativos aos critérios de “confiabilidade” e de “validade” dos dados e informações.

Basicamente, o conceito de confiabilidade está relacionado à adequação da técnica utilizada, na obtenção de um dado específico ou à técnica envolvida na mensuração de uma determinada relação entre variáveis que se esteja analisando. Um dos princípios básicos do conceito de “confiabilidade” refere-se ao fato de que uma determinada técnica ao ser aplicada repetidamente a um mesmo objeto deve produzir, a cada vez, os mesmos resultados. Do contrário, a análise ou os dados obtidos podem não ser confiáveis e logicamente, os resultados obtidos a partir destas informações são falseáveis.

Um exemplo seria o caso em que funcionários diferentes às vezes obtêm respostas diferentes para o mesmo formulário aplicado para a mesma pessoa. Isso, muitas vezes, pode ocorrer, por problemas na comunicação, falta de clareza no instrumento, comentários inadequados, etc... Felizmente, existem diversas técnicas que podem ser usadas para medir a confiabilidade de diferentes itens.

No caso da validade [Babb99] observa que: “... se refere ao grau com que uma medida empírica reflete adequadamente o significado real do conceito considerado”. Aqui cabe a pergunta: Como medir empiricamente determinados conceitos necessários ao agir administrativo ou à pesquisa? Nesse sentido, é necessário levar em conta a “validade operacional” dos conceitos que se queira analisar. Ainda de acordo com [Babb99]:

“Certas medidas empíricas podem ou não coincidir com nossas convenções e imagens mentais associadas a um conceito. Podemos discutir quanto à adequação de medir religiosidade através de comparecimento à igreja, mas concordaríamos que ir à igreja tem pelo menos alguma relevância para a religiosidade.”



É interessante observar que, tanto no caso dos registros administrativos como nas pesquisas acadêmicas é fundamental estabelecer previamente que conceitos são importantes, qual sua definição e se de fato deverão ser mensurados ou não.

4. DESVANTAGENS NO USO DE REGISTROS

Após serem descritos alguns problemas no processo de transformação dos registros em estatísticas, procurar-se-á, de forma não exaustiva, listar algumas desvantagens do ponto de vista empírico, geralmente freqüente, no uso dos registros como estatística.

É interessante observar que, dependendo do tipo de registro e a forma como ele foi criado, determinadas desvantagens podem estar mais ou menos presentes, de forma combinada ou não. São desvantagens:

- Definições inconsistentes: muitas vezes o registro, ao ser criado, não tem estabelecido adequadamente o conceito que lhe dá sustentação.
- Os dados administrativos não auferem o exato conceito que pode ser utilizado por um usuário secundário: diferenças entre os conceitos usados pelo usuário secundário e o conceito que deu origem ao registro administrativo geram grandes dificuldades.
- Formatos “descoordenados” dos registros: muitas vezes, os registros alimentam bancos de dados com informações não padronizadas, ou seja, um mesmo dado pode ser descrito de várias maneiras.
- Deficiências dos dados: muitas vezes, os dados podem ter problemas como os de confiabilidade, fato que deve ser sempre analisado e testado.
- Perda de registros no tempo: por falta de um gerenciamento adequado do ciclo de vida da informação muitos dados são perdidos ou subutilizados.
- Falta de “timing”: os registros podem ser criados, por exemplo, muito tempo depois do fato que, a princípio, justificaria sua existência. Por exemplo, pessoas depois de adultas que tiram sua certidão de nascimento.
- Dificuldades em se “conversar” com outras bases de dados: considerando-se a forma como os dados são armazenados e os bancos de dados são alimentados isto pode ser determinante, no que se refere à integração entre diversas bases de dados.
- Necessidade do sigilo das informações: muitas vezes, determinados dados não estão disponíveis, dado o sigilo envolvido nas informações. Como exemplo, pode-se citar determinados registros da Receita Federal.
- Inflexibilidade quanto às informações disponíveis e as questões envolvidas: Normalmente, os registros administrativos são criados para o “agir” administrativo, por isso mesmo, o número de perguntas e o detalhamento não seriam aqueles desejáveis para uma pesquisa acadêmica.
- Problemas de cobertura da população: muitas vezes, a cobertura dos dados a partir de registros administrativos estará incompleta, considerando-se as características do cadastro que se está utilizando. Como exemplo, ao analisar as empresas de um determinado setor econômico a partir do cadastro de empresas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) só estarão cadastradas as empresas formais. Todas as demais (as informais) não estarão contempladas no cadastro. Essa é uma questão que deve ser muito bem analisada e testada. Isso,

muitas vezes, é possível cruzando dados de cadastros com os dados de pesquisas oficiais, num determinado ponto no tempo.

- Problemas nas tabulações e divulgações existentes: muitos registros administrativos são disponibilizados e divulgados a partir de determinadas tabulações. Muitos podem apresentar divulgação deficiente e/ou tabulações que não atendem as demandas por informações, nem dos tomadores de decisão e nem dos potenciais pesquisadores.

5. *VANTAGENS NO USO DE REGISTROS*

Mesmo podendo ocorrer vários problemas na utilização direta dos registros administrativos como estatísticas, existem algumas vantagens, que muitas vezes viabilizam sua escolha para determinadas análises científicas.

Felizmente, nos últimos anos tem-se observado que a necessidade de se criar e gerenciar um maior volume informações vem tendo reflexos na melhoria direta da qualidade dos registros administrativos.

Nesse sentido, parece haver uma tendência contínua no aperfeiçoamento tanto das técnicas de obtenção de dados, propriamente ditas, quanto na manipulação e armazenamento dessas informações.

Entre as principais vantagens na utilização dos registros administrativos tem-se:

- Ampliação da visão da realidade: possibilidade de um número maior e mais diversificado de estatísticas. Em países cuja qualidade dos registros é considerada satisfatória, muitas vezes os registros administrativos auxiliam, inclusive, extensivamente na realização de pesquisas oficiais, como por exemplo, na avaliação de cobertura de censos populacionais.
- Eficiência: muitas vezes o custo de se trabalhar com os registros administrativos é bem menor do que se realizar uma pesquisa específica para determinados assuntos.
- Envolve períodos de tempo de forma contínua ou períodos não abrangidos pelas pesquisas: dados os custos das grandes pesquisas domiciliares, elas normalmente são realizadas em períodos pré-estabelecidos de tempo. Na maioria das vezes, o registro administrativo é obtido de forma contínua no tempo.
- Para registros individuais ou para pequenas áreas, os registros administrativos podem ter mais informações e de forma mais detalhada do que, por exemplo, pesquisas baseadas em amostras e restritas a determinados períodos de referencia.
- O número de “missing” pode ser menor nos registros administrativos do que nas pesquisas. Muitas vezes, os registros administrativos são regulamentados por legislação específica. As pessoas e organizações acabam sendo “obrigadas” a estarem, por exemplo, registradas. No caso das pesquisas, os entrevistados devem estar “dispostos” a prestarem as informações ao entrevistador.
- Nos registros administrativos os problemas com a confiabilidade das respostas podem ser reduzidos dados a não existência de relação entre entrevistador e entrevistado, que podem levar a ocorrência de mentiras, dificuldade em abordar assuntos delicados e esquecimento...



6. CONCLUSÃO: GERENCIAMENTO DE REGISTROS: UMA DISCIPLINA?

Após serem identificadas as vantagens e as desvantagens do uso dos registros administrativos como estatística. Procurar-se-á fazer uma rápida discussão acerca do seu gerenciamento dentro das organizações. Sem dúvida, criar registros sem planos adequados para sua manutenção, além de diminuir sua eficácia e qualidade enquanto instrumento de informação e decisão pode gerar, em última análise, uma grande confusão para a própria condução da organização.

Alguns autores como [Whil06], [Iwh05]; [Newt86] têm lançado o desafio de encarar o gerenciamento de registros administrativos como uma disciplina específica. Esse conhecimento surgiria a partir de um “mix” de várias áreas, mas que cujo arcabouço teórico acaba sendo emprestado, principalmente, da ciência da informação, da computação e da administração. Em grande medida, o gerenciamento de registros (*Records Management*) poderia ser caracterizado em parte como uma disciplina teórica em parte como uma prática.

Dessa maneira, e de acordo com [Iwhi05]:

“...os princípios do gerenciamento de registros são auto desenvolvidos. Gerenciamento de registros é uma disciplina que aplica técnicas bem estabelecidas e processos para controlar as fontes de informação que surgem na organização a partir de suas próprias atividades.”

No entanto, de uma maneira tradicional, muitas organizações adotam o gerenciamento de registros apenas como forma de resolver problemas relacionados à má sistematização e arquivamento de registros em papel, normalmente exigidos por lei.

É interessante observar que, mesmo nesse tipo de organização, por vários motivos, ocorre uma necessidade imediata de mudanças, instigadas, entre outros motivos, pela disponibilidade das novas tecnologias de informação, o que têm gerado tremendos desafios.

Entre eles, pode-se observar que ao contrário dos registros em papel, cuja preservação, pode e normalmente é decidida ao final do “ciclo de vida” do registro, o valor de um registro eletrônico deve ser identificado “antes” que o registro seja criado. Também, nesse momento, deverá ser avaliado se o registro será armazenado ou não. Isso está relacionado à própria natureza dos registros eletrônicos, que normalmente demandam de seus gerentes o envolvimento no desenho do sistema informatizado, inclusive, na criação uso e preservação dos registros produzidos. Em ambientes eletrônicos, os controles são mais intelectuais e mais voltados à forma como os registros são produzidos e obtidos. O adequado gerenciamento desses ciclos é fundamental para a qualidade do registro.

Nesse contexto, as organizações necessitam de uma abordagem que as ajudem a encontrar claramente as fontes internas de informação e registros administrativos. Identificando o volume de informações geradas e seus prováveis e potenciais usos. Também é necessário criar conhecimento do que é viável, onde encontrar a informação, como combinar os registros que produz, com suas necessidades e que registros administrativos podem ser usados para criar novos valores. Isso, no entanto, só será viável a partir de uma perspectiva interdisciplinar, numa estrutura organizacional de caráter mais horizontal.

Assim, é importante analisar se, realmente, os registros administrativos “informam” aos tomadores de decisão. Muitas vezes, se gasta uma quantidade enorme de recursos na criação e no gerenciamento dos registros administrativos, porém por diversos motivos esses registros não atingem seu principal objetivo que seria exatamente o de subsidiar os tomadores de decisão em suas ações. Nas palavras de [Senr96] “... no alcance de uma eficiência

administrativa estará a medida da eficácia dos registros”. Nesse sentido, o gerenciamento de registros também pode ser usado para ajudar as organizações a identificar seu próprio negócio e as fontes de informações necessárias para seu sucesso.

Finalmente, deve-se observar que esse trabalho não tem a pretensão de esgotar os assuntos tratados e nem promover análises de estudos de caso específicos, mas dar uma pequena contribuição à discussão teórica no que se refere à pouca análise e escassa bibliografia sobre registros administrativos no Brasil. Sem dúvida, é um tema altamente estratégico e abrangente tanto para os tomadores de decisão e os formuladores de políticas públicas, como para pesquisadores. O papel que os registros administrativos exercem nas mais diversas organizações, muitas vezes não se reflete na importância que seus criadores e gerentes lhes conferem. Isso por si só já justifica a preocupação com o tema e a necessidade de mais estudos sobre esse assunto.

KEYWORDS

Administrative-records, Management, information, Statistics

ABSTRACT

Administrative records haven't been deeply studied in Brazil, although they are a rich resource of different statistic data. Administrative records could be more useful to decision makers and to different types of researchers. Nowadays administrative records are seldom used as statistic data. The most common statistic data used in public records in Brazil are from the health and labor market areas. In these cases, very often many researchers have helped on developing questions and ways to obtain records. The basic aims of this paper are: Evaluate the potentialities and the main obstacles in dealing with administrative records which are created in the Brazilian public institutions; defining what administrative records are and discussing some statistical concepts which can help to manipulate this kind of data. The uses of administrative records with other objectives different from the ones previously shown require great care from users. It is rather important to identify how the administrative records are created and how they are managed in the organization, and it is necessary to apply concepts like precision, validity and confidence. These aspects must be observed by all different information managers in the information life cycle in private and public organizations.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [Babb99] Babbie, Earl Métodos de Pesquisas de Survey, Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999.
- [Bill03] Billoto, Antonella, Guercio, Maria The management of corporate records in Italy: traditional practice and methods and digital environment Records Management Journal Volume 13 No 3, pp 136-146, 2003.
- [Butz82] Butz, William P. The future of Administrative Records in the Census Bureau's demographic activities, Washington, DC U.S. Bureau of the Census, mimeo, 1982
- [Card06] Cardoso, Onésimo de O. Comunicação Empresarial versus Comunicação Organizacional: Novos Desafios Teóricos Revista de Administração Pública v.40 n.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2006.
- [Cart83] Cartwright, D. W. e Armknecht, Paul A, Statistical uses of administrative records



- Journal of the American Statistical Association, vol 78, No 382, Jun, 1983.
- [Hopp05] Hoppen, N.; Meirelles, F. S. Sistemas de informação: um panorama da pesquisa científica entre 1990 e 2003. *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.1, p.24-35, jan./mar. 2005.
- [Iwh05] Iwhiwhu, Enemute Basil Management of records in Nigerian Universities *Records Management Journal*, vol 23 No 3, 2005.
- [Lai97] Lai, V. S.; Mahapatra, R. K. Exploring the research in information technology-implementation. *Information & Management*, v.32, n. 4, p.187-201, 1997.
- [Long01] Long, John F. *Demographic Applications of Administrative Records* Washington, DC U.S.Bureau of the Census, mimeo, 2001
- [Mali06] Malin, Ana Maria Barcellos *Gestão da Informação Governamental: em direção a uma metodologia de avaliação*, DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação - v.7 n.5 outubro, 2006.
- [Newt86] Newton, C. Information and malformation. Records management in information systems Information '85: Using Knowledge to Shape the Future, Proceedings of Conference organized by Joint Consultative Committee of ASLIB, Bournemouth, 16-19 September, Library Association Publishing, London pp. 75-86, 1986.
- [OMB85] Office of Management and Budget (OMB). Management of Federal Information Resources. *Federal Register*, v.5,n.247, p.252730-252751, United States, Dec. 24, 1985.
- [Oliv06] Oliveira, Miriam, Maçada, A. Carlos G. Goldoni, V. Análise da Aplicação do Método: Estudo de Caso na Área de Sistemas de Informação, In ANPAD 2006 Salvador BA Anais do 30º Encontro da ANPAD, 2006
- [Roch06] Rocha, Silvia Gagliardi A recuperação e a representação da informação estatística, In 2º Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais Econômicas e Territoriais, Anais eletrônicos, Rio de Janeiro IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/confest_e_confega/> Acesso em julho: 2007
- [Senr96] Senhra, Nelson de Castro “A questão dos registros administrativos vis-a-vís a geração de estatísticas” *Revista Brasileira de Estudos Populacionais* 13(2) Campinas, SP, 1996.
- [Zach03] Zacharias, Maria Luiza Barcellos Cadastros Estatísticos de Empresas Construídos a partir de Registros Administrativos, ONU/CEPAL, mimeo, Segunda reunião da Conferência de Estadística das Américas CEPAL/ONU Santiago do Chile, 18 a 20 de Junho de 2003.
- [Whil06] Willemin, Georges The International Committee of the Red Cross (ICRC) official e-mail system: An example of records management *Records Management Journal* Vol 16 No 2, pp 82-90, 2006.

SOBRE O AUTOR

Frederico Poley Martins Ferreira

Doutor em Demografia – Mestre em Planejamento Urbano – Graduado em Economia – Pesquisador da Escola de Governo Fundação João Pinheiro – Áreas de interesse: Fontes de dados, população e políticas públicas, políticas sociais.